

University of Groningen

Artikel 68 van de Grondwet: Informeren en escaleren

Munneke, Solke

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Munneke, S. (2020, mrt. 16). Artikel 68 van de Grondwet: Informeren en escaleren.

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vl70hdw79cm4/nieuws/artikel_68_grondwet_informeren_en Add URL

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Informeren en escaleren

De Kamer was unaniem. De motie Omtzigt c.s.¹ waarin de regering werd gevraagd te bevestigen dat op grond van artikel 68 [Grondwet] een individueel Kamerlid specifieke documenten binnen een redelijke termijn moet kunnen ontvangen, tenzij het belang van de staat zich hier tegen verzet, werd door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen. Voor wie de tekst van artikel 68 Gw leest, was dat waarschijnlijk geen grote verrassing. ‘Ministers en staatssecretarissen’, zo valt in artikel 68 Gw immers te lezen, ‘geven aan de Kamers mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.’ Veel verrassender was het, dat de minister (Knops, BZK) aanname van deze motie ontraadde.² Kennelijk zat er voor de minister van BZK licht tussen de tekst van de Grondwet en de tekst van de motie. Het venijn zit, als zo vaak, in de details. Maar wat een discussie over details lijkt, blijkt in wezen over iets heel fundamenteels te gaan: de informatiepositie van individuele volksvertegenwoordigers.

De zaak was op scherp gezet door een brief van de minister over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet, eind 2019.³ Die brief, zelf weer ten dele een reactie op een groot aantal verzoeken van het Kamerlid Omtzigt met betrekking tot documenten over wat ‘de toeslagenaffaire’ was gaan heten, leek op onderdelen af te wijken van eerdere brieven over de reikwijdte van artikel 68 Gw. Een advies daarover werd ingewonnen bij een viertal hoogleraren staatsrecht (waaronder ondergetekende),⁴ die concludeerden dat er inderdaad licht leek te zitten tussen de brief van 2019 en de eerdere brieven uit 2002⁵ en 2016.⁶ En zo kwam het dat op 11 en 20 februari de vaste commissie voor Financiën en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over dit fundamentele onderwerp in debat gingen met de minister van BZK.

Het debat ging over een tweetal fundamentele vragen met betrekking tot de reikwijdte van artikel 68 Gw. In de eerste plaats: ziet de inlichtingenplicht van artikel 68 Gw ook op informatie die bedoeld is voor intern beraad (en waarin dus persoonlijke opvattingen van ambtenaren zouden kunnen staan) en in de tweede plaats: geeft het artikel ook recht op de documenten zelf, of slechts op (geobjectiveerde) inlichtingen over de inhoud van die documenten in een verder door de minister te bepalen vorm? Het antwoord dat de Tweede Kamer zelf gaf op deze twee vragen, valt te kennen uit de eerdergenoemde motie Omtzigt c.s. (nr. 25) en uit een andere motie, eveneens van Omtzigt c.s. (nr. 26).⁷ Uit de eerstgenoemde motie blijkt dat de Kamer van oordeel is dat artikel 68 Gw een individueel Kamerlid ook recht geeft op de documenten zelf, en uit de tweede motie blijkt dat de Kamer vindt dat voor zover die documenten ‘intern beraad’ betreffen, de persoonlijke beleidsopvattingen (van ambtenaren) daaruit kunnen worden weggelaten.

¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 28 362, nr. 25.

² Zie stenogram VAO artikel 68 Grondwet (20 februari 2020)

³ *Kamerstukken II* 2019/20, 28 362 nr. 23 (brief van 18 november 2019)

⁴ .P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, S.A.J. Munneke en W. Voermans, wetenschappelijk factsheet: De reikwijdte van artikel 68 Grondwet, p. 8.: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z00722&did=2020D01523>

⁵ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 362, nr. 2 (brief van 21 januari 2002)

⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 28 362, nr. 8 (brief van 25 april 2016)

⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 28 362, nr. 26.

Het standpunt van de minister was niet meteen helemaal duidelijk. Nee, er zat volgens de minister geen licht tussen de brief van 2019 en de eerdere brieven over de reikwijdte van artikel 68 Gw. En nee, staand beleid is dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren – als uitvloeisel van de ministeriële verantwoordelijkheid – niet in het openbaar aan de Kamer worden meegedeeld. En ja, documenten kunnen ook onder de werking van artikel 68 Gw vallen, maar..., nee, individuele Kamerleden hebben geen eigen recht op die documenten zelf. En met die laatste opmerking zijn we aanbeland bij de kern van de zaak.

Volgen de minister geldt bij de toepassing van artikel 68 Gw een soort ‘escalatieladder’. Een individueel Kamerlid heeft recht op inlichtingen, maar niet op het verkrijgen van die inlichtingen in een specifieke vorm, aldus de minister, omdat artikel 68 Gw zich over die vorm niet uitspreekt. De gebruikelijke wijze is, dat een bewindspersoon de door een Kamerlid gevraagde inlichtingen in ‘geobjectiveerde vorm’ aan de Kamer verstrekt, dat wil zeggen, dat in een brief, of mondeling, alle informatie wordt gegeven over de inhoud van die documenten. Deze wijze van het verstrekken van inlichtingen op grond van artikel 68 vormt als het ware de basis van de escalatieladder, de gebruikelijke wijze van het verstrekken van inlichtingen. Neemt het Kamerlid daarmee geen genoegen, omdat hij het document zelf per se wil ontvangen, dan treedt een zekere ‘escalatie’ op. Het is dan – volgens de minister – aan de Kamer, en niet aan het individuele Kamerlid, om dat verzoek om documenten te doen. Doet de Kamer dat, dan zal de minister in beginsel het gevraagde document alsnog verschaffen. Met andere woorden, het individuele Kamerlid heeft recht op inlichtingen, maar slechts de Kamer heeft recht op inlichtingen in de door haar gevraagde vorm, aldus de minister.

De vraag rijst dan wel waar dit recht van de Kamer op gebaseerd is; artikel 68 Gw kent immers sinds 1987 uitdrukkelijk de plicht de door een of meer *individuele* Kamerleden gevraagde inlichtingen te verstrekken, behoudens de mogelijkheid van verschoning. De minister daarover: “Ik zit hier om het stelsel en de Grondwet te verdedigen, samen met u, en de juridische exegese van artikel 68 te bespreken. Op het moment dat de Kamer van mening is dat zij onvoldoende geïnformeerd is, staat haar de mogelijkheid open om als Kamer die informatie op te vragen. Dan praten we dus over een Kamermeerderheid en gaat het niet meer over artikel 68: het individuele recht dat elk Kamerlid heeft.”⁸ Ook de minister meent dus dat dit recht van de Kamermeerderheid niet rechtstreeks op artikel 68 Gw is gebaseerd, maar kennelijk wel een verplichting tot antwoorden, behoudens het belang van de staat, inhoudt. Sterker nog, dit niet in de Grondwet gecodificeerde recht van de Kamer is naar het zich laat aanzien dus sterker dan het recht van individuele Kamerleden dat wel uitdrukkelijk grondwettelijk is verankerd. Dat doet vreemd aan, en is naar mijn mening ook niet houdbaar.

Het individuele inlichtingenrecht is sinds 1987 expliciet in de Grondwet gecodificeerd. Het geeft, door zijn ruime reikwijdte, zijn beperkte verschoningsgrond en zijn individuele karakter een zeer vergaand recht aan individuele Kamerleden. Dat is ook wel begrijpelijk nu Kamerleden voor hun informatievoorziening grotendeels van ministers afhankelijk zijn; zij hebben immers geen in omvang vergelijkbaar eigen ambtenarenapparaat.

Omdat één dwaas meer kan vragen dan duizend wijzen kunnen beantwoorden, moet in de praktijk met een zekere prudentie van dat inlichtingenrecht gebruik worden gemaakt. Dat is zowel in het belang van de bewindspersonen als in het belang van de Kamers zelf. Overladen

⁸ Ongecorrigeerd stenografisch verslag van de vergadering van 11 februari 2020.

worden met informatie waarvoor de tijd om te lezen ten enenmale ontbreekt, is slecht voor de parlementaire controle. Vandaar dat in de praktijk het leerstuk van de zogeheten ‘aanvankelijke weigering’ tot ontwikkeling is gekomen.⁹ Dat idee houdt in dat in eerste instantie door een minister op andere gronden dan wegens strijd met het belang van de staat geweigerd kan worden de gevraagde inlichtingen te geven. Dat kunnen bijvoorbeeld efficiency-redenen zijn (het onderwerp komt binnenkort toch op de politieke agenda en kan volgens de minister dus beter dan worden behandeld), redenen van politieke opportuniteit, maar het kan ook zijn omdat volgens de minister de te plegen inspanning niet opweegt tegen de te verwachten resultaten. Waar het vooral om gaat is dat de minister zijn aanvankelijke weigering motiveert. Als die motivering de vragensteller niet overtuigt, kan deze zijn vraag herhalen. Er zit dan voor de minister niets anders op dan hetzij de gevraagde inlichtingen te geven, dan wel een beroep te doen op het belang van de staat. Ook dat laatste moet worden gemotiveerd. Accepteert de vragensteller dat beroep op het staatsbelang niet, dan zit er niets anders op dan de zaak aan de Kamer als geheel voor te leggen; deze is immers, via de werking van de vertrouwensregel als enige in staat, naleving van de norm langs politieke weg te handhaven.¹⁰

Kenmerkend voor deze al langer bestaande ‘escalatieladder’ is dus in de eerste plaats dat de Kamer pas in beeld komt bij het langs politieke weg afdwingen van de rechten die aan het individuele lid toekomen. In de tweede plaats dat na een aanvankelijke weigering de plicht om de gevraagde inlichtingen toch te geven al ontstaat als de individuele vragensteller persisteert (behoudens het beroep op de verschoningsgrond). Dat zijn *wezenlijke* verschillen met de escalatieladder zoals die door de minister nu wordt geschetst.

Ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst de minister naar de eerdere brieven over de reikwijdte van artikel 68 Gw, en inderdaad wordt daar een aantal malen gesproken over de ‘Kamer’ die persisteert, na een aanvankelijke inlichtingenweigering. Het is echter de vraag of met het gebruik van de term ‘de Kamer’ hier werkelijk is bedoeld het individuele Kamerlid uit te sluiten en een tegenstelling te creëren. Dat lijkt niet het geval. De heer Van Otterloo, Kamerlid voor 50PLUS, benoemde precies dit punt in het debat: “De Kamer is in dit geval ook een individueel Kamerlid. Het kan niet zo zijn dat alleen maar verzoeken van de meerderheid van de Kamer worden gehonoreerd. Misschien ben ik zelf het spoor bijster geraakt doordat de minister zo vaak sprak over “meerderheid” en “minderheid”, maar een lid van de Kamer is op dat moment de Kamer.”¹¹ In het licht van artikel 68 Gw, en het recht doen aan de daarin verankerde informatiepositie van individuele Kamerleden, lijkt dat inderdaad de enige juiste uitleg.

Rest ons nog slechts één vraag: is het inderdaad zo dat artikel 68 Gw aan het individuele Kamerlid geen recht geeft op de documenten zelf? Artikel 68 Gw geeft recht op inlichtingen, op informatie. Het is waar dat artikel 68 Gw niet spreekt van documenten, maar verdedigbaar lijkt mij dat ook de wijze waarop informatie in een document is verwoord, zelf informatie betreft die onder de werking van artikel 68 Gw valt. Er is wat dat betreft geen objectievere vorm

⁹ Daarover uitvoeriger en met verdere bronvermelding: S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. RuG), Deventer: Kluwer 2006, p. 89-90, waaraan deze alinea is ontleend. Zie ook P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 289-290.

¹⁰ Al zal zelfs bij het wegsturen van een minister de geweigerde informatie niet aan de Kamer hoeven te worden gegeven. Het oordeel daarover is dan aan de nieuwe bewindspersoon.

¹¹ Ongecorrigeerd stenografisch verslag van de vergadering van 11 februari 2020.

van informatieverstrekking dan het geven van de originelen zelf, al dan niet samen met een (schriftelijke) toelichting op die stukken. Die originelen zullen vermoedelijk ook meer (feitelijke) details bevatten dan de weergave die een minister of staatssecretaris daar in eigen bewoordingen van geeft. Het is bovendien de enige manier voor Kamerleden om te controleren of geen de minister onwelgevallige informatie – in strijd met artikel 68 Gw – wordt weggelaten. De vorm van een document kan dus wel degelijk als extra informatie worden beschouwd waarop artikel 68 Gw een recht geeft aan individuele Kamerleden. In 2002 schreef de minister in zijn brief over de reikwijdte van het inlichtingenrecht van artikel 68 Gw al dat dit recht zich ook tot documenten uitstrekt. Het werd door minister Knops herhaald. P.J. Oud had in 1947 al iets soortgelijks beweerd toen hij stelde dat de vorm waarin inlichtingen worden verstrekt niet iets bijkomstigs is, maar bepalend kan zijn voor de vraag of de Kamer voldoende is geïnformeerd.¹²

Tot welke conclusies leidt dit alles? Het individuele inlichtingenrecht van artikel 68 Gw is een zeer vergaand, maar ook zeer belangrijk recht. Het vormt de basis van de parlementaire controle, niet alleen door Kamermeerderheden, maar ook door individuele Kamerleden, ook van oppositiepartijen. Dit individuele recht is grondwettelijk verankerd en met beperkingen ervan zal zeer terughoudend moeten worden omgesprongen. Juist vanwege de zwaarte vraagt dit instrument wel om een verstandige inzet, zeker naarmate meer en meer digitale informatie makkelijker beschikbaar wordt. De zorg voor een prudente inzet van dit recht betreft echter geen juridische afbakening van artikel 68 Gw, maar een politieke en beleidsmatige keuze. Het ‘escaleren’ door de Kamer komt dan ook pas in beeld, als het gaat om de politieke handhaving van dit individuele recht: dit escaleren is een politieke stap, geen juridische.

In het debat met minister Knops heeft deze laatste dit ‘escaleren’ van een politieke stap omgevormd tot een buiten-grondwettelijke juridische bevoegdheid van de Kamer, die ten koste gaat van het grondwettelijk gegarandeerde individuele recht van Kamerleden. Het is best begrijpelijk dat soms aan de kant van bewindspersonen de behoefte wordt gevoeld een rem te plaatsen op de talloze vragen van Kamerleden,¹³ maar zo iets kan niet de Grondwet opzijzetten. En dat is wel wat hier dreigt te gebeuren.

Intussen rapporteerde *Nieuwsuur* dat een belangrijk document over de kwestie-Julio Poch door de verantwoordelijke bewindspersonen niet naar de Kamer is gestuurd, omdat in dat ambtelijke document, dat betrekking heeft op het diplomatieke verkeer, persoonlijke beleidsopvattingen stonden die bedoeld waren voor intern beraad.¹⁴ Het ziet er, kortom, naar uit dat het debat over de reikwijdte van artikel 68 Gw nog wel even door zal gaan.....

Solke Munneke

Hoogleraar staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen

13 maart 2020

¹² P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 1, Zwolle 1947, p. 591, aangehaald in de brief van de minister uit 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 4, voetnoot 1. Zie ook het advies van P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, S.A.J. Munneke en W. Voermans, wetenschappelijk factsheet: De reikwijdte van artikel 68 Grondwet, p. 8.

¹³ Zie ook D.J. Elzinga, ‘Documenten van intern beraad hoeven niet meteen openbaar’, op: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/column-douwe-jan-elzinga-documenten-intern-beraad-hoeven-niet-openbaar>

¹⁴ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2326591-minister-onthoudt-kamer-cruciale-informatie-over-zaak-julio-poch.html>